



Jurnal Administrasi Publik, Volume 2 No. 1 Thn. 2011

Efektivitas Implementasi dan Dampak Kebijakan dalam Konteks Desentralisasi Pemerintahan

Patar Simatupang

Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, Staf Khusus Kepresidenan Kantor Sekretariat
Negara RI

Haedar Akib

Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Administrasi Publik PPS UNM

ABSTRAK

Efektivitas implementasi dan dampak kebijakan publik menarik dibahas dalam kaitannya dengan fokus dan lokus program pembangunan di Indonesia karena dapat dilihat dari berbagai perspektif. Pertama, desentralisasi pemerintahan merupakan konteks yang mewarnai wacana penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, implementasi dan dampak kebijakan merupakan sasaran kritik dari berbagai pihak dan disinyalir bahwa kegagalan sebuah kebijakan pembangunan justru terletak pada masalah implementasinya. Ketiga, esensi dan orientasi evaluasi efektivitas implementasi kebijakan publik tampak melalui manfaatnya terhadap kelompok sasaran yang dituju. Berkaitan dengan hal itu akan dibahas desentralisasi pemerintahan yang melahirkan otonomi daerah. Selanjutnya dianalisis implementasi dan dampak kebijakan publik berdasarkan fokus kritikan dari teoritisasi dan praktisi serta bukti empiris mengenai implementasi dan dampak kebijakan atau program pembangunan. Terakhir, diperkenalkan dua hukum umum sebagai alternatif dalam mengatasi masalah implementasi dan dampak, serta rekomendasi kebijakan.

Kata Kunci: Efektivitas Implementasi Kebijakan, Desentralisasi

PENDAHULUAN

Potret penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilihat dari perspektif keputusan kebijakan publik menunjukkan wajah desentralisasi, secara simetris maupun asimetris. Hal ini merupakan pilihan strategis dalam upaya mereformasi dan memodernisasi pemerintahan paska era Orde Baru, yang dianggap tersentralisasi. Dari sekian banyak definisi tentang desentralisasi disepakati bahwa hakikat desentralisasi adalah penyerahan otoritas dan fungsi dari pemerintah nasional kepada pemerintah sub-nasional atau lembaga independen. Ide

dasar desentralisasi adalah pembagian kewenangan di bidang pengambilan keputusan pada organisasi dengan tingkat yang lebih rendah (Richard L. Daft, 1992). Artinya, ketika pengambilan keputusan dilakukan hanya oleh sekelompok pimpinan dalam organisasi, termasuk dalam organisasi negara, maka hal tersebut dianggap tersentralisasi, sementara itu ketika pengambilan keputusan diserahkan kepada unit-unit organisasi yang lebih rendah maka dianggap terdesentralisasi.

Desentralisasi sebagai konteks penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dianggap tepat dengan asumsi bahwa organisasi pemerintah pada tingkat

bawah (pemerintah daerah) lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakat setempat, serta tidak mungkin pula pemerintah di tingkat nasional mampu melayani dan mengurus segala kepentingan dan urusan masyarakat yang demikian kompleks. Bahkan oleh sebagian pakar, desentralisasi juga dianggap sebagai respons positif atas tuntutan demokratisasi yang begitu besar karena pemerintah daerah diharapkan lebih kreatif, inovatif, dan responsif dibanding pemerintah pusat terhadap berbagai kebutuhan masyarakat setempat.

Variasi motivasi desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia ini tentu saja tidak terlepas dari pandangan Shah dan Thomson yang dikutip oleh Kammeier (2002: 3-4), yakni dalam rangka transformasi ekonomi dan politik (belajar dari Eropa Tengah dan Timur, Rusia); krisis politik akibat konflik etnik, seperti di Bosnia-Herzegovina, Ethiopia, Yugoslavia, Nigeria, Sri Lanka, Afrika Selatan, Filipina; mengatasi krisis politik akibat konflik regional sebagaimana pernah terjadi di Indonesia dan di Madagaskar, Mali, Senegal, Uganda, Mexico, Filipina; upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dengan meniru praktik terbaik di Argentina, Brasil, Bolivia, Columbia, India, Pakistan, Filipina; manuver politik seperti yang pernah terjadi di Peru dan Pakistan; krisis fiskal, sebagaimana yang pernah kita alami di negeri kita dan di Rusia atau di Pakistan; meningkatkan penyediaan pelayanan publik sebagai motivasi dasar semua negara, termasuk di Chili, Uganda, Cote D'Ivoire; serta untuk menguatkan pola sentralisasi seperti yang pernah terjadi di Cina, Turki, dan Uni Eropa. Motivasi lainnya adalah sebagai wujud perubahan tanggung jawab terhadap penyesuaian program yang tidak populer, seperti yang pernah terjadi di Afrika; dalam rangka mencegah kembalinya pemerintahan yang otoriter seperti contoh kasus di Amerika Latin; mempertahankan aturan komunis, sebagaimana pengalaman di China; dan

tentu saja sebagai respons terhadap globalisasi dan revolusi informasi. Hal terakhir ini tampak sesuai dengan motivasi dasar sebagian besar negara di dunia, termasuk di Indonesia saat ini.

Belajar dari pengalaman sukses negara lain dan mengacu pada tujuan pembangunan nasional yang pernah dicanangkan sejak orde pemerintahan sebelumnya, tujuan desentralisasi pemerintahan di Indonesia juga mengacu pada pandangan Leemans (1970: 17-27) bahwa pada dasarnya desentralisasi merupakan: 1) instrumen pembangunan nasional, 2) pilar yang mengiringi demokratisasi, 3) kebebasan, 4) efisiensi administrasi, 5) perkembangan sosial dan ekonomi, dan 6) konflik antara tujuan dengan skala prioritas.

Berdasarkan pandangan Shah dan Thomson dan belajar dari pandangan Leeman di atas, sejatinya desentralisasi pemerintahan di Indonesia yang lebih spesifik, dengan melihat indikator efektivitas implementasi dan dampak kebijakan publik dalam pembangunan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo, (2000: 1-8) dapat dinyatakan bahwa: 1) desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan yang ditandai dengan diimplementasikannya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mengurangi campur tangan pemerintah pusat dalam masalah kecil di tingkat daerah; 2) konsep pembangunan berbasis partisipasi masyarakat yang diwujudkan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) pada berbagai tingkatan – desa/kelurahan sampai tingkat nasional – meskipun masih mendapat kritikan, namun pada prinsipnya memiliki niat baik untuk meningkatkan pengertian dan dukungan rakyat dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi; 3) hasil dari upaya musrenbang tersebut pada prinsipnya tidak lain sebagai upaya untuk menyusun program perbaikan sosial ekonomi secara lebih realistis pada tingkat daerah; dan 4) berbagai kebijakan

program pemberdayaan masyarakat, termasuk program semisal IDT, PPK, PNPM Mandiri, CDD (*Community Development Driven*) diarahkan untuk memberikan pembelajaran kebijakan dan melatih rakyat agar dapat mengatur urusannya sendiri dan membina kesatuan nasional, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Respons atas Kritik Terhadap Implementasi dan Implikasi Kebijakan

Menurut Dye (1981: 378) dan beberapa pakar, sejatinya sejak dini telah dipertanyakan mengapa pemerintah seringkali tidak tahu kebijakan yang telah dibuat dan diimplementasikan. Pertanyaan retorik Dye tersebut direspons oleh Akib (2009) dengan menyatakan bahwa memang terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam studi evaluasi kebijakan yang belakangan dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan.

- Penentuan apa tujuan yang akan dicapai oleh program kebijakan. Pada kenyataannya di Indonesia setiap program pembangunan memiliki tujuan yang jelas, seperti dinyatakan dalam isi kebijakannya. Kemudian siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Kelompok target kebijakan secara implisit tertera dalam elemen stakeholders atau subjek dan objek kebijakannya. Menurut Akib (2009) dan Dye, pemerintah seringkali menghendaki tujuan yang *"trade off"* (bertentangan) untuk memuaskan berbagai kelompok kepentingan sekaligus, misalnya kelompok masyarakat dan kelompok pengusaha. Keinginan memenuhi kebutuhan kedua kelompok ini hanya perlu disinkronkan (*di-trade on-kan*, menurut istilah Akib) karena ketika tidak terdapat kesepakatan mengenai tujuan program kebijakan, maka studi evaluasi implementasi kebijakan akan diperhadapkan pada konflik kepentingan yang besar.
- Sejumlah program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Menurut Akib (2009), nilai simbolik program atau kebijakan tentu ada sebagai pengarah nilai praksisnya. Hal ini jelas karena kedua dimensi nilai tersebut bagaikan dua sisi nilai dari satu mata uang yang sedang menggelinding. Nilai simbolik program dan kebijakan tersebut tidak secara aktual mengubah kondisi kelompok target, melainkan mampu menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah konsisten dan "memperhatikan" kepentingan masyarakatnya.
- Agen pemerintah memiliki kepentingan tetap (*vested interest*) yang kuat dalam "mencoba" apakah program membawa dampak positif. Kepentingan tetap ini pada dasarnya ada pada setiap kebijakan, karena menurut Akib (2010) keputusan kebijakan itu sendiri terlahir dari proses politik, yang seringkali berjalan alot. Untuk membuktikan asumsi itu, administrator seringkali melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat bagaikan mencoba membatasi atau merusak programnya, atau mempertanyakan kembali kompetensi administrator yang terlibat di dalamnya.
- Agen pemerintah biasanya memiliki investasi besar berupa organisasi, finansial, pisikal, dan psikologikal pada program dan kebijakan yang sedang dikerjakan. Bahkan telah menjadi kesepahaman umum bahwa aktor kebijakan publik sejatinya berinvestasi lebih daripada sekedar bentuk investasi organisasi, finansial, fisik dan psikologikal, melainkan pula perlu mengembangkan investasi sumber daya manusia, karena modal manusia (*human capital*) merupakan aset organisasi yang paling berharga.
- Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mengalami berbagai hambatan atau gangguan

terhadap kegiatan program yang sedang berjalan. Hambatan dan tantangan tentu saja ada sebagai bagian dari lingkungan eksternal yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Penulis sependapat dengan tulisan Akib (2010) yang memahami bahwa hambatan dan tantangan yang lebih berat justru yang berasal dari dalam organisasi pelaksana, seperti sikap apatis dan inkonsistensi aktor dalam bertindak di luar dari kesepakatan bersama.

- Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai yang mana agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang berjalan. Studi implementasi dan dampak kebijakan, seperti halnya sejumlah penelitian, membutuhkan uang untuk membiayai. Studi itu tidak dapat dilakukan dengan baik hanya bagaikan kegiatan ekstrakurikuler atau paruh waktu. Penyiapan sumber daya untuk studi tersebut berarti pengorbanan sumber daya program yang tidak ingin dilakukan oleh administrator secara mubazir atau tidak efisien. Artinya, kegiatan yang dilaksanakan perlu memperhitungkan *benefit cost*-nya, termasuk *social cost* yang akan ditanggung oleh pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan.

Selain respons atas sikap skeptis di atas, administrator pemerintah dan pendukung implementasi kebijakan memikirkan berbagai cara untuk memberikan alasan mengapa temuan negatif dampak kebijakan harus ditolak. Begitu pula ketika menghadapi bukti empiris ketika program yang diunggulkan tidak berguna atau kontra-produktif maka pihak tersebut menyatakan:

1. Efek program bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat sekarang. Suatu kebijakan yang bersifat jangka panjang seringkali dianggap hilang nilai praktisnya. Hal ini menurut sebagian orang sama dengan efek program pendidikan yang

dijalankan, dengan asumsi bahwa: ketika mengharapkan hasil dalam waktu singkat maka tanamlah jagung (ingat istilah “seumur jagung”), ketika mengharapkan hasil dalam beberapa tahun tanamlah pohon kelapa (ingat mitos mulai adanya pohon kelapa yang tumbuh di pantai), namun ketika mengharapkan hasil di masa depan maka tanamkan pendidikan (*human investment*), sehingga menyadarkan manusia bahwa pendidikan menjadi fondasi kemajuan kita di masa kini dan di masa depan.

2. Efek program tersebut menyebar dan bersifat umum, karena itu tidak ada kriteria tunggal atau kesesuaian indeks yang dapat digunakan untuk mengukur apa yang dicapai. Analisis *multiplier effect* kebijakan merupakan salah satu pendekatan analisis yang lazim digunakan, tergantung dari kecermatan analisis kebijakan dalam memperhitungkan beragam kriteria yang tepat digunakan sebagai indikatornya.
3. Efek program tidak jelas dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran kasar atau statistik. Hal yang logis dipahami karena tidak semua program kebijakan yang dilaksanakan harus diukur secara kasar dan berbentuk angka (bersifat kuantitatif), melainkan ada pula program atau kebijakan yang efeknya bersifat kualitatif, seperti tujuan kebijakan di bidang kesehatan, efeknya bukan sekedar menjadikan masyarakat sehat karena terhindar dari penyakit dan panjang umur (usia harapan hidupnya bertambah), namun lebih daripada itu agar masyarakat dapat “berperilaku sehat” atau “sehat dalam berpikir” dan “berpikir sehat” untuk menjamin persatuan, kemajuan, dan kemaslahatan bersama di negeri tercinta ini.
4. Fakta yang ditemukan bahwa tidak ada perbedaan orang yang menerima pelayanan dan orang yang tidak menerima, berarti program itu tidak

intensif dan mengindikasikan perlunya lebih banyak mengeluarkan sumber daya untuk pelaksanaan program tersebut. Hal yang perlu dipahami bahwa salah satu sifat kebijakan program pembangunan adalah berkelanjutan dan sinergis, jadi yang perlu diperhatikan pula adalah optimalisasi penggunaan sumber daya yang ada dengan mengkoordinasikan bersama program lain yang memiliki sasaran atau objek yang sama.

5. Kegagalan mengidentifikasi sejumlah efek positif dari suatu program dapat menandai ketidaksesuaian atau bias dalam penelitian, bukan pada program tersebut. Efek positif suatu program dapat melahirkan “eksternalitas” positif bagi berbagai pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, diperlukan kecermatan dan apresiasi semua pihak dalam memperhitungkan eksternalitas positif kebijakan program yang dijalankan termasuk pembelajaran implementasi kebijakan yang terjadi.

Respons atas sikap skeptis teoritis dan praktisi seperti itu dapat dipahami karena adanya perbedaan dan bukti-bukti nyata yang ditunjukkan dapat dipahami berdasarkan implementasi dan dampak kebijakan publik secara teoritis dan praktik sebagai berikut. Menurut Akib (2010) yang mengomentasi pendapat para pakar menyatakan bahwa ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Jika divisualisasikan akan terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai perspektif dan orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi, mengutip pendapat Merilee

S Grindle. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan baik oleh kelompok sasaran maupun bukan kelompok sasaran.

Menurut penulis, banyak kebijakan yang diimplementasikan di negeri ini yang seringkali dianggap tidak efektif hanya karena perbedaan persepsi dalam menilai dampaknya terhadap kelompok sasaran, padahal dalam pelaksanaan kebijakannya telah membawa dampak perubahan sikap dan perilaku masyarakat, seperti yang dikemukakan di atas. Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310) bahwa yang diperlukan adalah adanya konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan atau program, yakni hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan kebijakan. Harapan itu perlu diwujudkan agar melalui pemilihan kebijakan yang tepat masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih perlu diwadahi oleh organisasi pelaksana, karena dalam organisasi terdapat kewenangan dan berbagai jenis sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan atau program. Sedangkan penciptaan situasi dan kondisi lingkungan kebijakan diperlukan agar dapat memberikan pengaruh, meskipun pengaruhnya seringkali bersifat positif atau negatif. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa jika lingkungan (masyarakat) berpandangan positif terhadap suatu kebijakan maka akan menghasilkan dukungan positif (partisipasi) sehingga lingkungan berpengaruh terhadap kesuksesan (efektivitas) implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi

benturan sikap (konflik) sehingga proses implementasi terancam gagal, seperti fenomena konflik yang melanda negeri kita akhir-akhir ini. Lebih daripada ketiga aspek tersebut perlu pula dipertahankan kepatuhan kelompok sasaran kebijakan, sebagai hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat. Singkatnya, keefektifan implementasi kebijakan didasarkan pada apresiasi (keberterimaan) masyarakat dan yang tidak boleh terlupakan adalah pemerintahan yang akuntabel.

Berdasarkan pandangan di atas, implementasi dan dampak kebijakan diperlukan untuk melihat keberterimaan kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan dan keberterimaan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pemahaman ini sejalan dengan pandangan Ripley dan Franklin (1986: 12) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam undang-undang, 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah.

Dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi atau substansi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: 1) besarnya dana yang dialokasikan secara efisien, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, dan 2) bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan

diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana mampu memanfaatkan peluang dan kewenangan yang dimiliki, bagaimana hubungan antara pelaksana dengan struktur birokrasi, dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Efektivitas Dampak Kebijakan Publik

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981: 367). Menurut Dye (1981: 367) dan Anderson (1984: 138), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata yang ditimbulkan. Output kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan oleh pemerintah. Misalnya, pembangunan dan rehabilitasi jalan raya dan jembatan, pembayaran tunjangan kesejahteraan atau tunjangan profesi, termasuk tunjangan profesional guru yang bersertifikasi, penangkapan terhadap pelaku tindak kriminal dan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), atau penyelenggaraan sekolah umum (sekolah gratis). Ukuran yang digunakan adalah pengeluaran “perkapita” untuk jalan raya, kesejahteraan, penanganan kriminal per 100.000 penduduk, persiswa sekolah umum, dan sebagainya (Anderson, 1984: 136). Kegiatan tersebut diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai outcome atau dampak kebijakan publik, karena untuk menentukan outcome kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik. Pengetahuan mengenai jumlah dana perkapita yang digunakan untuk siswa dalam sistem persekolahan atau untuk kasus lainnya, tidak dapat

memberikan informasi efek persekolahan terhadap kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotik siswa.

Mengacu pada pandangan pakar, seperti Dye (1981: 366) dan Anderson (1984: 136-139), yang dibahas oleh Akib (2009), terdapat sejumlah dampak (manfaat) kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, sebagai berikut:

- Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas, misalnya orang miskin, pengusaha kecil, anak sekolah yang tidak beruntung, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus maka analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Lebih daripada itu, perlu dipahami bahwa suatu kebijakan kemungkinan akan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan, seperti keputusan kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM yang semangatnya adalah pembelajaran masyarakat agar hidup hemat atau efisien dan mendukung program hemat energi, namun justru dipahami lain. Fakta yang dikemukakan berikut mungkin bisa dicermati lebih jauh, dimana terlibat bahwa implikasi kebijakan pengetasan kemiskinan (Inpres Desa Tertinggal/IDT, Program Pengembangan Kecamatan/PPK) dengan sasaran orang miskin di berbagai wilayah Indonesia merupakan bukti nyata. Implikasi kebijakannya terlihat misalnya melalui keberhasilan program tersebut dalam mengembangkan kegiatan ekonomi produktif masyarakat miskin, kemudahan akses masyarakat memperoleh pinjaman (bergulir), akses ke pasar, termasuk kemudahan akses memperoleh pelayanan publik dan

adanya peningkatan kualitas hidup masyarakat paska-program dilaksanakan. Kualitas hidup masyarakat dapat dilihat dari fasilitas sosial, prasarana dan sarana, pendidikan, faktor lingkungan, perwakilan (hak) politik, dan kebutuhan lainnya.

- Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover*, karena sejumlah outcome kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas. Faktanya ialah kebijakan IDT, PPK, PNPM sebagai contoh telah melibatkan (langsung dan tidak langsung) berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh masyarakat, guru dan penyuluh kesehatan, kontraktor, dll.
- Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa depan. Faktanya ialah dampak kebijakan IDT, PPK dan PNPM telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat miskin khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan masyarakat dalam merespons gagasan otonomi daerah.
- Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber daya dan dana (uang) yang telah digunakan dalam program. Faktanya ialah berbagai lembaga penyandang dana telah merealisasikan programnya. Hal ini logis dan sejalan dengan program pengentasan kemiskinan yang dibiayai oleh berbagai pihak, termasuk dari negara yang pernah menjajah kita (Belanda, Inggris) dan lembaga donor seperti Bank Dunia, UNDP, AUSAID, USAID, dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah setempat.
- Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang

melakukan kegiatan-kegiatan lain, karena penolakan masyarakat dalam bentuk demonstrasi dan unjuk rasa. Biaya tersebut seringkali tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan, karena sebagian tidak dapat atau tidak mau dikuantifikasi. Faktanya ialah tidak bisa dipungkiri bahwa program kebijakan yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi melakukan kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulunya turut membantu kegiatan orang tua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu, karyawan atau pegawai yang ikut-ikutan demonstrasi tidak dapat bekerja pada jam kerja. Hal itu berarti kesempatan membantu orang tuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang atau kesempatan karyawan mengembangkan profesionalisme dan produktivitas kerjanya tersita untuk kegiatan yang kontra-produktif.

- Tentu saja, juga sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas yang dituju oleh suatu program kebijakan. Faktanya, hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku warga masyarakat untuk menjadi sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku cerdas, serta berperilaku dan “berpikir sehat”.

Menurut Akib (2009) bahwa “dampak kebijakan” tidak sama dengan “output kebijakan.” Oleh karena itu, menurut Dye (1981: 368), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata-mata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah – mengukur output kebijakan. Dalam

menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran output kebijakan publik sangat penting diperhatikan, namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah tersebut.

Kegiatan analisis dampak ekonomi internal kebijakan yang disponsori oleh lembaga penyandang dana nasional dan internasional merupakan bukti nyata dan jawaban atas sikap skeptis tersebut. Oleh karena itu, segala macam efek yang merupakan konsekuensi dari suatu kebijakan, baik simbolis maupun material, terhadap satu atau beberapa kelompok sasaran merupakan esensi yang mencirikan dampak kebijakan publik. Hal ini sesuai dengan pendapat Anderson (1984: 151) bahwa evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut perkiraan atau estimasi dan penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampaknya.

PENUTUP

Dua hukum umum Profesor James Q. Wilson yang dikutip oleh Dye (1984: 379) perlu dijadikan sebagai refleksi bagi kita yang akan meneliti atau mencermati dampak kebijakan dalam ilmu pengetahuan sosial. Hukum Wilson pertama adalah, semua intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh orang yang mengimplementasikan kebijakan tersebut (persepsi aposteriori). Hukum Wilson kedua, tidak ada intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh pihak ketiga yang independen, apalagi oleh pihak yang

skeptis atau apriori pada kebijakan tersebut. Bagi penulis, selaku pemerhati yang tertarik mencermati dampak kebijakan publik tentu saja memposisikan diri sebagai penganjur kedua hukum umum Qilson. Selanjutnya mensosialisasikan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan agar membawa dampak seperti yang diharapkan. Semoga.

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Haedar. "Snapshot Dampak Kebijakan Publik Dalam Program Pengentasan Kemiskinan, *Majalah USAHAWAN Indonesia*, edisi September-Oktober 2009, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- _____. "Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, Volume 1 nomor 1/Pebruari 2010, Program Studi Ilmu Administrasi Publik PPs UNM Makassar.
- Anderson, James E. 1984. *Public Policy Making*, CBS College Publishing.
- World Bank kerjasama dengan Bappenas. 2006. *Studi Evaluasi Dampak Kebijakan Program Pemberdayaan Masyarakat*, Direktorat Otonomi Daerah Bappenas Jakarta.
- Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*, West Publishing Company Singapore.
- Dharma, Surya dan Pinondang Simanjuntak. *Paradigma Birokrasi Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Vol. III No. 3 Oktober 2000.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J.
- Kammeier, H. Detlef. *Linking Decentralization to Urban Development*, United Nation Human Settlements Programme, UN-HABITAT, 2002 Vol. 8 No. 1.
- Leach, Steve *et al.* 1994. *The Changing Organisation and Management of Local Government*. London: Macmillan Press LTD.
- Leemans, A.F. 1970. *Changing Patterns of Local Governmenet*, International Union of Local Authorities, the Hague.
- The World Bank Group. *Decentralization & Subnational Regional Economics. What, Why, and Where*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/Decenralization.htm>, diakses 02 April 2004.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1976. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Reformasi Birokrasi ke Arah Good Governance*, Bisnis dan Birokrasi Nomor 1/Volume 1 Juli 2000.